A BRIEF ON WIFE BATTERING WITH PROPOSALS FOR FEDERAL ACTION

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

A BRIEF ON WIFE BATTERING WITH PROPOSALS FOR FEDERAL ACTION

Prepared by

Debra J. Lewis

for the

Canadian Advisory Council on the

Status of Women

January 1982

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

According to the best available estimates, one in ten Canadian women is battered by her husband. Far from being a minor problem, wife battering is a fact of life for a significant proportion of women. It knows no geographical, economic, or cultural boundaries - any woman can find herself in the position of being battered. Because battering is so all-pervasive, and because it has been invisible for so long, it is essential that federal policies be developed to recognize and respond to the needs of battered women.

It is not the purpose of this brief to provide yet another statistical analysis of wife battering. We already have sufficient information to know that battering affects the lives and health of many thousands of women each year. We know, for example, that twenty per cent of Canadian homicides are the result of one spouse killing the other. Almost all of these are wives murdered by their husbands.

We also know that the range of injuries suffered by battered women range from bruising, to broken bones, to burns with scalding liquids or acid. Many women are beaten while pregnant. Some are permanently disabled as a result of repeated assaults. Despite these horrifying facts, the predominant response to battered women has been to turn the other way. We do not wish to see their suffering. In many cases, there seems to be the assumption that little can be done about battering.

In this brief, we will portray the practical realities faced by women who are battered. We will indicate how the institutions of Canadian society serve to keep them in a vulnerable and dangerous position. When we speak of institutions, we mean both broad social institutions such as the family, and more formal institutions such as the medical, welfare and legal systems. We will look at how these institutions reinforce each other to insure that battered women remain invisible and to maintain them in their position as victims of violence. We will show that this culture defines wife battering as an individual, private problem rather than a criminal assault. Until these institutions are changed to serve the needs of battered women and, indeed, of women in general, there is little that can be done to improve the overall situation. Finally, we will suggest specific federal initiatives that can promote real changes for battered women.

Before describing these realities, however, it is necessary to outline the assumptions upon which our descriptions and subsequent suggestions are based. These assumptions reflect the actual experience of battered women and the women who work with them in transition houses and other support services. They provide us with a framework from which to see the lives of battered women. They challenge many commonly held myths.

The first assumption we make challenges the very language that is generally used to define violence in the family. There are many euphemisms used to portray that violence: 'inter-spousal assault', 'family violence', 'domestic violence', and so on. It cannot be emphasized too strongly that what most frequently occurs is wife battering. It is women who are beaten in the vast majority of cases. It has been estimated that seventy-two per cent of so-called "family violence" cases are instances of wife battering. If we are taking the problem seriously, then we must call it what it is. To do otherwise is to obscure where the violence comes from and who it is directed toward. It makes the recipients of that violence - women - invisible. As long as this invisibility is perpetuated, it is impossible to develop policy and programmes that truly reflect the needs of battered women.

Another assumption, and perhaps the most important, directly challenges the view that women who are battered are passive victims of that violence. It is extremely important that we recognize this. Many people who may sincerely want to help do not see the extent to which most battered women work to protect themselves and their children. Battered women most often actively work toward changing the situation. The fact that it is so difficult is primarily a function of the blocks created by institutional structures.

Women who work with battered women are frequently asked "why do they stay?" This question simply reinforces the view of the passive victim. In responding to the question, we have to consider one obvious answer: many do not when alternatives are available and even more make some move to find help. If they are not trying to find ways out for themselves and their children, then they are looking for ways of stopping the violence, of protecting their children, and of improving their day to day lives. Some women leave, then return, then leave again. Far from being incomprehensible, such patterns are understandable if we

consider the pressures on a woman to stay in her marriage; her own simple wish that the battering stop; and the lack of financial, social and emotional resources available to her.

In the early stages, most women do try to change their own behaviour in an attempt to avoid being beaten. One reason why a woman stays, particularly at first, is that she really wants to believe her husband when he says he will stop. Most women sincerely want to retain their marriages, if only the violence were removed. Women do not leave their marriages capriciously. It is only when it becomes apparent that nothing they do stops the beatings that they begin to consider other alternatives. When a woman reaches this point, the absence of the support and assistance she needs becomes obvious.

The third assumption upon which our analysis is based recognizes that all institutions, either overtly or implicitly, serve to uphold the family in its most traditional sense. The institution of the family itself is viewed as a male breadwinner, female homemaker and their children, despite the fact that only twenty percent of Canadian families conform to this mold. The fact that other, more formal, institutions - medical, legal, welfare, etc. - maintain this image of the family ignores the reality that a violent man is not a viable part of a family unit unless and until he ceases to use violence against his wife and/or children. That this is not recognized gives men de facto permission to beat their wives.

On top of this, the economic reality means that battered women, who must for their own safety leave their marriages, must choose between a life of fear and one of absolute or relative poverty for themselves and their children. There is no need for us to once again cite the evidence to show that women who are alone are significantly more likely to live below the poverty line. Even women who may manage a somewhat higher standard of living for themselves still know that it may be considerably less than if they stayed in their marriages. Most women are prepared to take the consequences of this decision for themselves. However, it is much more difficult to decide that their children too must go without comforts or even necessities in order to escape the violence. The fact that husbands in general do not generally comply with child support or maintenance payments certainly makes this economic reality worse.

With these assumptions understood, we will now move to a consideration of the reality faced by women who are battered. We will look at the series of institutions with which the battered woman must deal. Our approach differs fundamentally from most 'case study' approaches. In such cases, it is usual to look at the woman herself as the object of study and analysis. It is far more appropriate to treat the woman as subject, and through her perspective examine the institutions and social context she will face as a battered woman. Since we know that battered women do work actively against the violence, it is important for us to understand the reasons why they are frequently unsuccessful. While not all battered women will go through all of these phases, most will encounter the attitudes, structures and other barriers outlined here. Although the federal government does not have direct jurisdiction in all of the areas to be mentioned, it is important to understand the context of the problem from the perspective of women.

Battering may begin in a marriage at any stage - from the beginning of the relationship, during a first pregnancy, or some years down the road. Common ideas about the family as an institution inevitably affect how a woman will react both initially and later. Battered women generally expected their marriages to be good ones, whether or not they had observed their parents' marriages to be good or bad, violent or non-violent. The institution of marriage and the family is held up as an ideal, although this is clearly at variance with the experience of battered women. It is not surprising, therefore, that the woman will at first take responsibility for the violence on herself, assuming that if only she were a better wife and mother the violence would stop. This is reinforced by the fact that, in many instances, the battering is accompanied by verbal abuse from her husband. This abuse most frequently attacks her performance as a wife and mother - she is ugly, a bad housekeeper, a negligent or inept mother. Our culture defines a husband as the main recipient of a wife's work in the home. If he is critical of her abilities, then it is hardly surprising that she will, at least initially, believe that she actually is doing a bad job. Her self doubt increases many times over if such criticism is accompanied by physical abuse. She will try to find ways to be more successful. Since isolation is a common feature of battering, she does not know at this point that her behaviour has little to do with the violence. She may well believe that she is the only one.

In addition, the fact that the family is seen as a private institution makes it difficult for the woman to seek help or for so-called 'outsiders' (the helping professionals) to intervene should they identify the wife as battered. It is clear to us that supporting such a concept subjects battered women to continued beatings. We must ask whose privacy is being protected and for what purpose. When we ask this question, it becomes clear that treating the family as a private institution only serves to protect those who have power within the family - i.e. men. It protects them from sanctions against their behaviour, even when that behaviour includes abuses of power which include physical assaults. It does nothing to protect and support the women who are on the receiving end of that violence.

It is clear from battered women's accounts that violent men use both criticism of their wives' role and work as wife and mother and the idea of the family as a private institution. In this way, they insure that their wives remain isolated and unsupported. As will be clear from our description of the other more formal institutions with which she must deal, these same ideas are reproduced in our society at large.

The first such institution with which a battered woman must deal will frequently be in the area of health or mental health. Often, the woman will seek help without indicating the cause of her physical or psychological ailment. She may simply present herself for treatment for physical injuries that are too severe to ignore. She may report feelings of depression or anxiety. In either case, the woman may well be invisible as a battered woman. Professionals generally do not ask about the possibility of battering and there is no legal requirement that they do so. Often, they do not want to know. In addition, the medical model teaches its practitioners to treat symptoms only, rather than identify their social causes. In practice, this indicates to battered women that they should continue to keep the battering a secret. It also reinforces for them that it is their fault, since they are the ones being treated or even institutionalized in hospitals or mental health facilities.

Evidence is now available that such treatment contributes significantly to the continued victimization of battered women. One U.S. study shows clearly that psychological problems suffered by battered women are the <u>result</u> of the battering

rather than its cause. The study compared battered women with non-battered women on a range of psychiatric symptoms and referrals. Before the first battering incident, there were no differences between the two groups with respect to suicide attempts; drug abuse; referral to a psychiatric emergency service, community mental health facility or state mental hospital; or the assignment of psychosocial labels. However, after battering had commenced, significant differences appeared in all of these categories.

Despite such evidence, psychiatric institutions continue to treat the battered woman as pathological in and of herself. Psychiatric nurses in one small community in British Columbia indicate that a woman will only be discharged by the head of the psychiatric service when she ceases talking about options available to her such as separation or divorce. This is not a unique situation. Put simply, women are labelled as 'sick' for attempting to leave the situation which has caused them to seek treatment in the first place.

Other medical services are no more supportive in their response to women who are battered. Personnel are not required to question or report suspected cases of battering. Hospitals have not developed protocols for response to battering cases and, in most instances, injuries are not carefully documented for future use. There is certainly precedent for such procedures being established, as has been done in many hospitals for rape cases. If a woman attends an emergency service, however, the chances are that her immediate physical symptoms will be treated and she will be sent home. She will not be asked about the abuse, and she will not be given information that would prove useful if the battering is repeated. She may, on the other hand, be given tranquilizing medications which, once again, contribute directly to the degree of danger she faces. A woman who is the target of physical abuse needs to be alert above all else. Her own safety and the safety of her children are at risk. This simple fact is not recognized by most medical personnel.

The reaction of the medical professions is particularly important since it is here that the battered woman may first appear in the 'public' world. She may be so severely injured that medical attention is essential. Also, because a degree of doctor/patient confidentiality is assumed, she may feel able to admit that she has

been battered, although she may be afraid to tell anyone else. Finally, because doctors are identified as 'fixers' of both physical and psychological ills, they are often turned to as a source of help. For all of these reasons, it is especially horrifying if medical personnel either refuse to take battering seriously, or are ill equipped to recognize the causes as well as the symptoms of her problem. If she is not well received, she may return to the battering situation with an even greater sense of hopelessness.

If a woman does get to the point of leaving the battering situation, even temporarily, there are few places she can go. In January 1980, forty-five per cent of the Canadian population lived in areas without access to a transition house or shelter which would accept battered women. Even where houses exist, they are frequently overcrowded, and must turn away more women and children than they can accept. For example, in 1979 the Vancouver Transition House accommodated 663 women and children. During the same period, 990 women and children were turned away due to lack of space. In the same year in Montreal, 5 transition houses turned away an average of 89 admissions. Consequently, even women in urban areas where at least some services exist, have severely limited options. Those in more isolated areas may literally have nowhere to go.

The woman who goes to a transition house receives, above all else, a safe place. Transition house workers report that it often takes several days in the house for her to realize that she really is safe. In addition, she will be given practical information on the options available to her and emotional support. Since most battered women are extremely isolated in their relationships, both are essential parts of her experience in the transition house.

Transition houses, however, face a number of problems. Many of these problems are the result of the assumption that they are providing a welfare function rather than providing an essential service for women and their children. This fact is reflected in the method of funding for most houses. Most are funded on a per diem basis through provincial welfare ministries. Only women who are eligible for welfare are eligible to have their expenses covered while in the house. Consequently, the woman who has an independent income that is above local welfare rates, but inadequate to cover the costs of her stay at the house, may not

be referred to the house in the first place. The transition house workers themselves will generally admit the woman, but the house may suffer since it can only survive financially if sufficient revenue is brought in.

The example of the Halifax transition house graphically portrays the difficulties faced by shelters in obtaining adequate funds. There are sixty municipalities in the province, and the province argues that social assistance provided in the per diem rate to transition house is a municipal matter. Consequently, when a woman comes to the transition house from an outlying area, the workers must contact the municipality of her husband's place of residence to find out if she qualifies for assistance. If the municipality cannot or will not pay, the choice is between sending the woman away or providing her with shelter without reimbursement. The house, of course, does provide refuge and support even without the assistance needed. However, this places the house in a financially precarious position. It also sets up a self-fulfilling prophesy: vacancies may sometimes occur in the house due to the reluctance of municipalities to pay the per diem rate. Vacancies are then used to argue that the transition house is not an essential service for women. In any case, one of the few resources for battered women is effectively undermined.

A related problem is the overall inadequacy of funds available, and the variation in per diem allowances even within the provinces and territories. Houses have reported per diem rates of $3.75 to $25.74. Long term planning is frequently impossible, since income generated may vary from month to month. Funds are not available for repairs or improvements, since the money allocated from welfare funds is for the support and shelter of the woman only. There are few other sources of funding available.

Despite these great difficulties faced by women who operate transition houses, the woman who goes there will find safety, support and practical information. However, in numerical terms, the number of women who find this assistance is only a small proportion of those who need it. Some will find other options, but others will remain in dangerous situations simply because they have no place to go.

Transition houses, however, can only provide shelter in a very immediate sense. The woman is still faced with the problem of where to go after a few days or weeks at the transition house. In a very few places, second stage housing for battered women has been developed as a short term solution. Vancouver's Munroe House, for example, provides battered women with shelter in individual units for three to six months after they have left a transition house. The woman then has an affordable place to live during the period when she is dealing with other problem areas. The workers at Munroe House also provide information and support on a longer term basis than is possible through transition houses. However, this type of second stage housing is seldom available. There are six units in Munroe House for women and their children. It is the only house of its kind in Canada. Only two other second stage, communal houses exist (in Calgary and Hamilton).

In the social welfare system, there is little recognition on the part of the system that the battered woman who comes for assistance is homeless. This is true whether or not she spends some time at a transition house, since the maximum stay is generally no more than 30 days, and sometimes as little as four or five days. The woman who realizes that she must leave the family home often faces a nearly impossible task. In order to apply for welfare (assuming she is eligible) she must have an independent address. She cannot afford to put a deposit on an apartment without money. Even this assumes that she will be able to find a home she can afford on welfare or in a poorly paid job. For example, the average cost of a two bedroom apartment in Vancouver was $458 in February 1981. The corresponding welfare rates are $675 to $710 for a woman with two children; and $540 to $595 for one child. Vacancy rates are low in most urban areas, and housing in smaller towns or rural areas seldom reflects the needs of single mothers. Further, many landlords are reluctant to rent to the single parent woman, particularly if they are on welfare. There is no legislation to protect women from discrimination based on their source of income, or if they have children.

Public housing is no more available to battered women. Generally, there are long waiting lists, and the woman cannot apply for a home for herself and her children as long as she resides in the family home. Once again, the assumption is that the woman <u>has</u> a home and source of income as long as she is living with her

husband, even if that is a life threatening environment. This does not recognize that it takes a good deal of planning for the woman to leave, and that such a decision is rarely made overnight. The more obstacles that face her as she searches for a home for herself and her children, the more likely it is that she will simply give up. She will then be forced to remain in a situation that is physically dangerous for herself and her children.

Homelessness is an extension of the fact that battered women do not have adequate financial resources at their disposal. The National Council of Welfare report Women and Poverty demonstrated clearly that almost half of single parent families headed by women live below the poverty line. Separated and divorced women in general seldom receive adequate child support and maintenance payments. Enforcement mechanisms for even court-ordered maintenance and support are generally non-existent. Soon after such payments are ordered, only thirty per cent of former husbands are complying with such directives.

This situation is even worse for women who have left battering relationships. Since the onus is on the woman to pursue defaults, enforcement is often both difficult and dangerous. First, she is unlikely to be in a position to afford additional legal assistance. This is compounded by the fact that she may have been forced to leave the area of residence of her husband for her own and her children's safety. But perhaps most important, she is simply afraid to contact her husband. Many battered women who leave their relationships are harassed and sometimes physically assaulted for months or years after. It is therefore hardly surprising that she may not want to give him access, let alone an excuse for revenge.

Throughout all of this, the woman who is battered is likely to encounter the inadequacies of the legal system in responding to her need for protection. It is important to remember that there are laws which currently exist which should, if applied properly, protect the woman who is assaulted. However, such laws are seldom applied equitably. The assumption implicit in the operation of the law is that wife battering is not as serious as other forms of assault. A graphic example of this can be seen in a recent case heard in the Supreme Court of British Columbia. In this case, the man, who was accused of the very brutal killing of his

wife, was allowed to be free on bail during the course of his trial. The reasoning of the judge indicated that he was just accused of killing his wife and she was, obviously, already dead. The man in question therefore was not dangerous and no reason for withholding bail could exist. A more every day example of the same principle is seen in the fact that most assault charges in battering cases are heard in family court rather than criminal court.

When the police are called to the scene of a battering incident, it is clear that they do not consider it a serious crime. First, many jurisdictions have implicit or explicit policy to screen out so-called "domestic" occurrences. This policy denies a fundamental function of the law; that is, to protect the safety of the person. Non-intervention policies of the police clearly demonstrate that battered women (and battering men) are considered to be outside the usual intent of the law. Women in New York City recently brought a successful class action suit against the police department for not responding to reports of battering. Their reasoning stated that battered women were simply not receiving the protection guaranteed to them by the law. Department policy has now been changed to guarantee police response to all reports of violence within families. Unfortunately, this is an isolated instance in North America to date.

Even when the police do arrive on the scene, it is unlikely that the man will be arrested or charges laid. Even if the assault is merely the most recent of a long history of beating, the police will often be unaware of previous legal action which would lead them to respond more strongly. There is no central registry at police stations of restraining orders, no contact orders, or previous charges laid in family court. While arrests are occasionally made, they are entirely at police discretion. More probably, they will attempt to "cool out" the situation, defining it as a family problem which has gotten out of hand. This once again tells the woman that her physical safety is not a serious concern. Similarly, the batterer is told that his conduct is not sufficiently serious to merit the intervention of the law.

The woman may be told that it is possible to lay a charge herself, but even this often proves difficult or impossible. Some jurisdictions have a mandatory "cooling off" period before a charge will be accepted - often 48 hours. The woman may be given misinformation when she attempts to lay a charge. She may be told

that she must have a witness, or photographs, or have been to a doctor in order that a charge be laid. This is simply not true, but the woman is unlikely to have access to the information which would guarantee her rights. One extreme example of this unwillingness of the system to accept charges from battered women occurred a few years ago in Prince Rupert, British Columbia. A woman was rendered a quadriplegic as the result of severe battering. It was several months before a charge was accepted, and even then only after the active intervention and support of women in the community. A footnote to this story is that the woman is now confined to a wheelchair. The batterer received a sentence of only one and a half years, and served much less.

Yet another problem for the woman is the appalling service she may receive from many lawyers. With few exceptions, the woman is given little information on the progress of her case. Frequently, service is slow. This is true for the majority of women, but battered women face particular problems. The most obvious, of course, is that their physical safety, and that of their children, is in danger. Consequently, an immediate response is of utmost importance.

One family lawyer has cited a case where a battered woman with six children came to her office seeking legal help that she had not been able to get from a lawyer she had contacted two months previously. She had had no response or action from him since. The second lawyer requested the woman's file. It contained nothing but the woman's original statement. The statement included accounts of severe beatings of herself and her children, and noted the name of her family doctor for corroboration. The woman had virtually no items from the home that she needed to maintain herself and her children, and was living with them in a one bedroom apartment. Her husband, on the other hand, still occupied the five bedroom family home. Had the first lawyer considered her case to be serious, he could have gotten a restraining order, interim custody and exclusive possession of the home within a day. He had done nothing for two months. Far from being an exceptional case, this statement reflects common practice on the part of many lawyers.

So not only does the legal system in terms of court and police not respond adequately to the battered woman's need for protection, but often the person who

is supposed to be her advocate does not deal quickly and effectively with her case. There are a number of reasons for this. First, legal aid fees do not adequately cover the costs of a lawyer in such cases, so the woman's case may be neglected. Law schools do not offer specific training in dealing with such cases. Finally, many lawyers accept the common myths about battered women, and consequently either do not believe her story, or respond with some degree of skepticism.

One last type of assistance available to the battered woman in a few areas are support services operating independently of (but usually in contact with) transition houses. Two such services are Battered Women's Support Services in Vancouver and Support Services for Assaulted Women in Toronto. A main function of both organizations is the operation of support groups for battered women, whether or not they have left their marriages. Participants in these groups report that they receive contact with other women to break down their isolation, emotional support, and practical information that is essential for considering options available to them.

Such organizations also provide an educational function through workshops and seminars for professionals, women's organizations and the general public. It is clear that such programmes must be greatly expanded if real changes in how institutions respond to battered women are to be made. However, like transition houses, organizations providing support and educational functions are inadequately and inconsistently funded. Sufficient (and reliable) funding is necessary to allow groups focussed on the needs of battered women to significantly increase both their support and educational work.

It is clear from the picture that emerges from the experiences of battered women that their problems are complex and touch on virtually all areas of our society. There are no simple solutions. It is possible, however, to pull apart the problems and propose actions that will work toward providing real protection and support for women who are battered. We will outline below particular actions that are possible to achieve within federal jurisdiction to alleviate the problems. It is also important, however, to at least mention some areas not directly under the jurisdiction of the federal government. We hope that this government's actions will directly or indirectly influence future policy by other institutions and levels of

government. We believe that the deliberations of this committee should not be intimidated by the fact that some areas of action are not directly within its jurisdiction. The federal government has a responsibility to take a leadership role in formulating the kinds of advancements necessary to respond to what is, quite clearly, a country-wide problem of vast proportions.

Before addressing those areas directly under federal influence, therefore, we will outline briefly other more general steps which must be taken. In the medical area, standard hospital protocols for responding to battering cases must be developed and implemented. These would include body charts and other standardized forms to record the details of the assault. There is certainly precedent for the establishment of such procedures, for example, the particular hospital procedures for victims of rape and sexual assault. Hospitals must also be required to report any case of wife assault that comes to their attention. Once again, this requirement is currently in force in some provinces with respect to child abuse.

Funding for transition houses must be revised to reflect adequately their operational costs and the needs of the community. It is possible, for example, to develop estimates of the number of hospital beds optimally required for a given unit of population; therefore, similar estimates can and should be developed for transition houses. Houses should then be funded on a block grant basis, rather than by the current per diem formulas.

In addition, funding should not be based on the place of residence of the husbands of the women coming to the house. Any woman should have access to existing services regardless of her husband's municipality or province of origin. In the social welfare area generally, welfare rates must be increased to reflect at least the minimal requirements of women and their children for adequate shelter, food, clothing and other expenses. In addition, the onus must be removed from women to police their husband's payment of child support and maintenance.

Legally, the enforcement practices of the police and courts must be changed to reflect what we believe should be the primary function of law enforcement, that is, the protection of the person from physical harm. Legal aid fees must be increased in order that lawyers will be more willing to spend the time necessary to

represent women, and especially women who are battered. Law school curricula must be revised to include particular training on responding to the needs of battered women.

Obviously, the changes required to accommodate the needs of battered women are both great and varied. Many are not under the direct jurisdiction of the federal government. Others can be implemented only by cooperative action by the federal, provincial, territorial, and sometimes municipal governments. There are, however, specific actions that could be taken by the federal government to begin the process of insuring protection and support for battered women. We will discuss these under three general subject areas: funding; jurisdictional and legislative questions; and policing.

1. Funding: The primary organizations responding to the needs of battered women are transition houses and other women's organizations providing support, advocacy, and educational functions. As we have noted previously, these organizations are almost always under-financed. Often sources of funding are inconsistent.

We cannot stress too often the absolute importance of transition houses in meeting the needs of battered women. They are, first and foremost, a fundamental part of protection for women. They provide a safe place for her to escape the sometimes life threatening violence that she faces at home. Furthermore, they provide concrete information on alternatives available to her and the emotional support necessary for her to break down her isolation. It is a tragedy that many women do not have access to such facilities, and some are not even aware that they exist. More houses are needed. Improvement of funding for transition houses must be a priority when considering appropriate financing of services for battered women. A funding formula must be developed which reflects the needs of different communities.

Similarly, other services for battered women must be adequately funded. We must recognize that it is the women who operate transition houses and complimentary support, advocacy and research services who are the "experts" in

responding to the needs of battered women. Funding must be available for such organizations to carry on their work. In addition, adequate financing should be available for educational programmes. It is women working in the community who have the expertise to initiate and carry out educational programmes that can lead to changes in the institutions that battered women have to deal with.

One specific action that could be taken by the federal government would be the creation of a specific fund for transition houses and other organizations to continue and expand their work on this issue. We would suggest that allocations from such a fund be made for the following purposes:

a. Start-up grants for transition houses (including second-stage houses), especially in those areas where houses do not currently exist. Such grants should include sufficient funds to cover capital costs that might be required (to upgrade an available facility, for example), staffing costs, publicity and educational work in the surrounding area. Groups identifying the need for a transition house in their community, if they are unable to get adequate support from more local resources, could apply for such grants in order to establish the service and gain further community support. Such start-up grants would be a first step in standardizing access to transition houses.

b. Supplemental programmes in transition houses that are not covered by shelter and support allowances provided by social welfare ministries. We would envision that such programmes could include educational work with local agencies and the community, advocacy services, special programmes for children, etc.

c. Programmes developed by women's organizations to provide support, advocacy, education and research functions around the needs of battered women. Such programmes have already been developed in some areas to respond to gaps in existing services, especially those provided by transition houses. While transition houses do an admirable job of responding in all of these areas, they frequently report that their work in providing direct service to the women who come to a house

simply does not allow time and resources to expand significantly in other areas. Such programmes, then, are complementary to those operated through transition houses.

We would add that financing available through such a fund must be sufficiently long term to allow for programme planning and consistency. We suggest that an on-going programme be allocated funds on a three-year basis. Inconsistency of funding and delays in processing funding requests are frequent complaints from women working in this area.

We recognize that such a fund, particularly in its goal of providing start-up and supplemental funding for transition houses, is only the beginning of providing uniform access to services in this area. In 1980, we recommended that the Social Services Branch of Health and Welfare Canada undertake a feasibility study on the potential of the Canada Assistance Plan to adequately fund transition houses and other services for battered women. We still believe that such a study should be carried out. However, a fundamental reorganization of funding for transition houses will undoubtedly take a very long time to plan and implement. Assistance is needed now. Consequently, the fund we envisage would alleviate some of the worst problems and disparities in the short run, allowing time to consider alternate funding mechanisms.

2. Legislative and jurisdictional questions: Within legislative and jurisdictional questions, three specific areas in the federal sphere should be considered. These are: possible residency requirements for access to social services; divorce legislation; and the possibility of revising the income tax system to provide for payment of court ordered maintenance and support.

The possibility that provincial and territorial governments may have the option of determining residency requirements for access to social services has severe implications for battered women. Frequently, women must travel to another geographical location, away from their husband's place of residence, in order to find safety for themselves and their children. In other cases, they may want to move to an area where they will have more support from family or friends. Sometimes women have moved with their husbands to small and/or

isolated communities where they quite literally have no one to turn to. We have elaborated previously on the example of Nova Scotia where residency requirements on a local basis frequently limit the accessibility of the transiton house to women in certain districts. Instead of increasing these barriers, we should be finding ways to insure that no woman is forced to remain in a violent situation due to the withholding of social services.

Once again, it must be recognized that the woman who leaves her marriage because of violence is homeless. To restrict her access to protection and assistance because of her husband's place of residence directly contributes to maintaining her and her children in a dangerous situation. We believe that the position of the federal government in all future negotiations concerning the constitution must insist that social services be available to all without residency requirements. Further, any future negotiations concerning fiscal transfers to the provinces for such services must reflect this same principle.

The proposal that jurisdiction in divorce cases be transferred to the provinces presents a serious problem for battered women. While it may be argued that application of federal legislation in this area is already inconsistent, steps should be taken to systematize and improve enforcement of orders obtained by this route. We know now that the application of family law in areas already dealt with by the provinces and territories is even more problematic.

Certainly this variation in the application of provincial and territorial family law creates problems for many women, but the effects on battered women can be particularly severe. Frequently, a battering husband's desire for revenge on his wife simply overcomes any respect he may have for the law. If it is widely known that the law is not strictly enforced, such disrespect for the law is encouraged. We must, therefore, insure that the enforcement of orders be as streamlined and as effective as possible.

Accordingly, the jurisdiction for divorce and related court orders should remain with the federal government, with the exception of Quebec. In the case of Quebec, the differing tradition and practice of the civil law provides for an important distinction in how this issue should be approached. We emphasize that

the need for differing approaches between the common law provinces, territories and Quebec is based on women's perspectives in approaching the problems raised. We believe that both of these perspectives should be respected in determining the best way to deal with family law jurisdiction. Both views are the result of the practical experience of women facing legal institutions.

The final area concerning legislation and jurisdiction relates to the enforcement of maintenance and support orders. It is obvious that no method devised to date has been effective in insuring that payments are made. It is clear to us that effective enforcement must be attached to a system that is both virtually universal and already includes an effective enforcement mechanism. We believe that the income tax system could be revised to meet precisely this need. Under such a plan, court ordered maintenance and support payments would be paid directly to the woman from a fund established for this purpose. Payments collected from the husband through the income tax system would then be transferred to the fund. The onus for insuring that such payments were made would then be removed from the woman. Not only would court orders be more efficiently enforced, but battered women in particular would not have the frightening burden of policing their husband's adherence to a court order.

There is certainly precedent for the inclusion of concerns which are not, strictly speaking, taxation matters within the income tax system. Canada Pension Plan and Unemployment Insurance contributions are the two obvious examples; the rebate of funds contributed to a political party is another. We see no reason why maintenance and support payments could not also be integrated into the existing system. We believe, therefore, that the federal government should accept the goal of integrating the collection of support and maintenance into the income tax system, and immediately begin a study to determine the logistics of implementing this goal.

3. Policing: Women who work in transition houses and other support services for women note that police response in wife battering cases is extremely variable. In some areas, police response is quite good, and their knowledge of existing resources adequate to meet the needs of the women they encounter in their work. In other areas, their reaction is simply appalling. Even within one community, there are

often significant differences between individual officers in how cases are dealt with. This is hardly surprising, and certainly reflects the range of reactions in the community at large. However, the fact that the response of the police to battering incidents is based in the "luck of the draw" does not provide adequate safety for women.

Since the RCMP are under federal jurisdiction, and since they provide local policing services in provinces and territories without their own police forces, there are obvious steps that could be taken to improve police response to battering incidents. Training and information relating to battering must be expanded in RCMP training programmes. Such training must include an overview of the crime, from the perspective of the women who are its victims; information on the role of transition houses and other services; and a summary of the ranges of legal options available specifically to battered women. It is clear from discussions with some police officers that they want and need such information which is simply not currently provided in their training.

Another problem in some communities is the transient nature of the force. Certain communities appear to be targeted for shorter term assignments than others. High turnover rates make the task of establishing a consistent liaison with the police extremely difficult. Communities are better served when the membership of the local force is relatively stable. We therefore believe that the procedures for making assignments to local detachments should be reviewed with the goal of stabilizing the composition of local forces in those areas currently facing high turnover rates.

In closing, we would emphasize that the steps outlined here are only a beginning to solving the problems faced by battered women. However, we believe that all of the suggestions are realistic and that action could be taken immediately to implement them. In short, these suggested actions are:

1. That the federal government create a fund for transition houses and other organizations to continue and expand their work on wife battering. Such a fund would provide start-up grants for transition houses, supplemental programmes in transition houses, and programmes

developed by women's organizations to respond to the needs of battered women. After the creation of such a fund, further work should be done to establish an alternate funding mechanism for transition houses and other services to guarantee a consistent system of adequate and secure financing.

2. a) That the federal government's position in all negotiations concerning the constitution and/or fiscal transfer or cost-sharing programmes reflect the principle that there be no residency requirements for access to social services.

   b) That the jurisdiction for divorce and related court orders remain with the federal government, with the exception of Quebec.

   c) That the federal government accept the goal of integrating the collection of support and maintenance into the income tax system, and immediately begin a study to determine the logistics of implementing this goal.

3. a) That training and information relating to wife battering be expanded in all RCMP training programmes.

   b) That the procedures for making assignments to local RCMP detachments be reviewed with the goal of stabilizing the composition of local forces in those areas currently facing high turnover rates.

We have chosen these areas as our focus not only because they are explicitly within federal authority, but also because we believe that our suggestions are practical and can be implemented within a very short time. The problems faced by battered women are numerous and complex, and it is certainly naive to assume that they will be solved overnight. After all, women have been battered for hundreds of years. In the past few years, we have begun to hear concern expressed about the problems battered women face. Unfortunately, this concern has not been translated into action. This committee has an opportunity, and a responsibility, to reverse the inaction of the past. By hearing presentations such as ours, you are exposing an issue that has been hidden for too long. By implementing the changes we have outlined today you can take concrete action to provide protection and support for battered women. We urge this committee to take the essential and long overdue step of translating concern into action.

ACKNOWLEDGMENTS

Additional information and perspectives in the preparation of this brief were obtained from Jan Barnsley of the Vancouver Women's Research Centre, and women working in various transition houses and support services for battered women.

SOURCES

Barnsley, Jan, et al. Battered and Blamed: A report on wife assault from the perspective of battered women. Women's Research Centre (Vancouver). 1980.

Barnsley, Jan, et al. A Review of Munroe House - second stage housing for battered women. Women's Research Centre (Vancouver). 1980.

Canadian Advisory Council on the Status of Women. "A Compilation of Suggested Recommendations on Wife Battering from Canadian Women's Groups". 1980.

Dobash, R. Emerson and Russell Dobash. Violence Against Wives. The Free Press (New York). 1979.

Doerr, Audrey and Micheline Carrier (eds.). Women and the Constitution. Canadian Advisory Council on the Status of Women (Ottawa). 1981.

Downey, Joanne and Jane Howell. Wife Battering: A review and preliminary inquiry into local needs, incidence and resources. United Way of the Lower Mainland (Vancouver). 1976.

Fleming, Jennifer Baker. Stopping Wife Abuse: A Guide to the Emotional, Psychological and Legal Implications for the Abused Woman and Those Helping Her. Anchor Press (Garden City). 1979.

Fréchette, Danièle, et al. "Report of the Montreal Metropolitan Region". Research Group on Abused Women (Montreal). 1980.

Grenier, Diane, et al. "A[illegible]sed wives describe their experiences". Research Group on Abused Women (Montreal). 1980.

Hanmer, Jalna. "Community action, women's aid and the women's movement" in Marjone Mayo (ed.). Women in the Community. Routledge and Kegan Paul (London). 1977.

Lewis, Debra J. "Medical services and battered women". Battered Women's Support Services (Vancouver). 1981.

Lewis, Debra J. "Misogyny, violence and social control". Unpublished paper.

MacLeod, Flora (ed.). Report of the Task Force on Family Violence. United Way of the Lower Mainland (Vancouver). 1979.

MacLeod, Linda. Wife Battering in Canada: The Vicious Circle. Canadian Advisory Council on the Status of Women (Ottawa). 1980.

"One-third of renters pay more than is reasonable". Vancouver Sun. February 19, 1981.

Support Services for Assaulted Women. "Wife Battering in Canada: A Fact Sheet". SSAW (Toronto).

Stark, Evan, et al. "Medicine and Patriarchal Violence: The Social Construction of a 'Private' Event". International Journal of Health Services. Vol. 9. No. 3. 1979.

Valcourt, Diane, et al. "Women in Shelters in Quebec". Research Group on Abused Women (Montreal). 1980.

Walker, Gillian. "Pilot Project for a Women's Support Group Programme". Appendix III. Report of the Task Force on Family Violence. United Way of the Lower Mainland (Vancouver). 1979.

LE PROBLÈME DES FEMMES BATTUES
MÉMOIRE ET PROPOSITIONS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
C.P. 1541 Succ. B, Ottawa K1P 5R5

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Box 1541 Station B, Ottawa K1P 5R5

LE PROBLÈME DES FEMMES BATTUES

MÉMOIRE ET PROPOSITIONS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Preparé par

Debra J. Lewis

pour le

Conseil consultatif canadien de la

situation de la femme

janvier 1982

D'après les meilleures estimations dont on dispose, une Canadienne sur dix est battue par son mari. Loin d'être un problème mineur, ce phénomène est une réalité pour un grand nombre de femmes. Il ne connaît aucune limite géographique, économique ou culturelle ; toutes les femmes peuvent en être victimes. Or, parce que ce phénomène est universel et parce qu'il est trop longtemps passé inaperçu, il est essentiel que le gouvernement fédéral formule des principes d'action qui reconnaissent cette situation et y portent remède.

Le présent document ne se veut pas une autre analyse statistique du phénomène des femmes battues. Nous disposons déjà de données suffisantes pour savoir que le phénomène porte atteinte chaque année à la vie et à la santé de plusieurs milliers de femmes. Nous savons, par exemple, que vingt pour cent des homicides commis au Canada sont le fait d'époux qui s'en prennent à leur conjoint. Dans presque tous les cas, il s'agit de maris qui tuent leur femme.

Nous savons également que les blessures infligées aux femmes vont des contusions aux fractures, en passant par les brûlures causées par des liquides brûlants ou de l'acide. Un grand nombre de femmes sont battues pendant leur grossesse. Certaines souffrent d'infirmités permanentes à la suite d'agressions répétées. Malgré l'horreur des faits rapportés, la plupart des gens réagissent en se voilant les yeux refusant ainsi de voir les souffrances des victimes. Bien souvent, ils appaisent leur conscience en feignant de croire qu'il n'est pas en leur pouvoir de leur venir en aide.

Dans ce document, nous nous efforcerons de dépeindre le vécu quotidien des femmes battues. Nous montrerons comment les institutions sur lesquelles s'appuie la société canadienne contribuent à maintenir ces infortunées dans une situation vulnérable et dangereuse. Par institutions, nous entendons les grandes institutions sociales, telles que la famille, et les institutions de caractère plus officiel, telles que le système médico-social, l'assistance publique et l'administration judiciaire. Nous verrons comment ces institutions se liguent entre elles pour entretenir une conspiration du silence qui maintient les femmes battues dans leur rôle de victimes de la violence. Nous montrerons comment dans le contexte culturel qui est le nôtre le problème de la femme battue est perçu comme un problème individuel et d'ordre privé plutôt que comme le résultat d'une agression

criminelle. Tant que les institutions resteront insensibles au sort des femmes battues et, en fait, au lot des femmes en général, il y a peu d'espoir de voir cette situation changer. Pour conclure, nous énoncerons à l'intention du gouvernement fédéral une série de propositions précises qui devraient, selon nous, contribuer réellement à modifier l'état de choses actuel.

Toutefois, avant d'aller plus avant, il convient de formuler les observations qui ont servi de point de départ à notre étude et aux recommandations subséquentes. Ces observations s'appuient sur des témoignages de femmes battues et des déclarations de personnes qui leur viennent directement en aide dans les centres d'hébergement temporaire et d'autres services d'entraide. Elles nous offrent un schéma d'analyse qui permet d'étudier la condition des femmes battues et de jeter à bas un grand nombre de mythes très répandus à ce propos.

Notre première observation remet en question le vocabulaire même qu'on utilise généralement pour définir la violence dans la famille. En effet, on a souvent recours à des euphémismes pour décrire les actes de violence de ce type: "querelles conjugales", "violence familiale", "violence au foyer", et ainsi de suite. On ne saurait insister suffisamment sur le fait que cette violence se traduit le plus souvent par des mauvais traitements infligés à l'épouse. Ce sont les femmes qui sont battues dans la majorité des cas. On estime que dans soixante-douze pour cent des cas de "violence familiale", ce sont les épouses qui sont les victimes. Si nous voulons régler le problème, il nous faut carrément l'aborder de front. Autrement, nous ne ferions que l'escamoter en évitant d'attribuer les responsabilités et en contribuant à tenir dans l'ombre les victimes, les femmes en l'occurrence. Tant qu'il en sera ainsi, il sera impossible de formuler des principes d'action et des programmes qui tiennent véritablement compte des besoins des femmes battues.

Une autre observation, peut-être la plus essentielle, s'attaque directement à la croyance voulant que les femmes battues soient des victimes passives de la violence. Or, il est extrêmement important de reconnaître qu'il n'y a rien de plus faux. Un grand nombre de personnes qui souhaitent sincèrement venir en aide aux femmes battues ne se rendent pas compte de l'énergie avec laquelle la plupart d'entre elles luttent pour assurer leur propre protection et celle de leurs enfants.

En effet, elles s'efforcent, souvent très activement, de changer leur situation. Si elles ont tant de peine à réussir, c'est avant tout à cause des obstacles que les structures institutionnelles dressent devant elles.

On demande souvent aux personnes qui viennent en aide aux femmes battues pourquoi ces dernières décident malgré tout de rester au foyer, question qui semble étayer la thèse de la victime passive. La réponse va de soi : un grand nombre d'entre elles ne "restent pas", quand elles ont le choix, et un plus grand nombre encore font des démarches pour trouver de l'aide. Quand elles ne cherchent pas un moyen de s'en sortir, elles tentent au moins de faire front, pour protéger leurs enfants et atténuer leur misère quotidienne. Certaines quittent le foyer, y retournent et le quittent à nouveau. Loin d'être incompréhensible, ce comportement s'explique si l'on considère les pressions qui s'exercent sur la femme pour qu'elle ne brise pas son foyer, l'espoir qu'elle entretient de voir cesser les mauvais traitements et son manque de ressources financières, sociales et morales.

Au début, la plupart des femmes essaient de modifier leur propre comportement pour éviter d'être battues. Une des raisons pour lesquelles la femme reste, surtout au tout début, tient dans son désir de croire son mari quand celui-ci promet qu'il ne la battra plus. La plupart des femmes désirent sincèrement sauvegarder leur mariage, si seulement toute violence cessait. Les femmes ne quittent pas leur mari par caprice, elles n'optent pour cette solution que lorsqu'il devient évident que rien n'arrêtera les coups. C'est lorsqu'une femme en arrive à ce stade qu'elle se rend compte que personne ne lui offrira l'appui et l'aide dont elle a besoin.

Notre troisième observation c'est que toutes les institutions tendent, de façon ouverte ou cachée, à protéger les structures familiales traditionnelles. L'image que l'on se fait de la cellule familiale elle-même est celle de l'homme soutien de famille, de la femme ménagère et de leurs enfants, même si seulement vingt pour cent des familles canadiennes sont constituées sur ce modèle. Le fait que les institutions officielles, le corps médical, l'appareil judiciaire, les services sociaux, etc., appuient cette image de la famille sans faire ressortir qu'un homme violent ne peut être un élément opérant de la cellule familiale tant qu'il maltraite sa femme ou ses enfants, équivaut à donner de fait à l'homme la permission de battre sa femme.

En outre, leur situation économique oblige les femmes battues qui doivent quitter leur foyer pour leur propre salut à choisir entre vivre dans la crainte ou vivre avec leurs enfants dans une pauvreté relative ou absolue. Nul n'est besoin d'apporter d'autres preuves pour démontrer que les femmes vivant seules sont beaucoup plus exposées que les autres à vivre sous le seuil de la pauvreté. Même les femmes qui arrivent à conserver un niveau de vie légèrement plus décent savent que celui-ci demeure considérablement inférieur à celui qu'elles auraient si elles n'avaient pas rompu leur mariage. La plupart des femmes sont prêtes à assumer les conséquences de leur décision, mais il leur est beaucoup plus difficile d'accepter que leurs enfants soient également privés du confort ou même du nécessaire pour échapper à la violence. Le fait que la plupart des époux ne remplissent habituellement pas leurs obligations en ce qui a trait aux frais d'entretien des enfants ou aux pensions alimentaires ne fait certainement qu'empirer leur situation économique.

En gardant à l'esprit ces observations, nous allons maintenant considérer la réalité que doivent affronter les femmes battues et examiner les institutions avec lesquelles elles viendront en contact. Notre approche se distingue fondamentalement de celle de l' "étude de cas". En effet, cette dernière façon de procéder consiste habituellement à considérer la femme comme l'objet de l'étude ou de l'analyse, alors qu'il nous semble beaucoup plus approprié de traiter celle-ci comme le sujet et de voir au travers de son expérience personnelle les institutions et le contexte social avec lesquels elle aura affaire en tant que victime de violence. Puisque nous savons que les femmes battues luttent activement contre la violence, il importe de comprendre les raisons pour lesquelles elles échouent fréquemment. Bien entendu, toutes les femmes battues ne vivent pas toutes les expériences que nous rapportons, mais la plupart se heurtent aux attitudes, aux structures et aux autres obstacles énumérés. Bien que les problèmes évoqués ne soient pas tous du ressort du gouvernement fédéral, il importe que celui-ci saisisse l'essence de la question du point de vue des femmes.

La violence peut s'installer dans le foyer à n'importe quel moment, au tout début du mariage, pendant la première grossesse ou après quelques années de vie commune. L'idée que l'on se fait de la famille en tant qu'institution influe

inévitablement sur la façon dont une femme réagira tout d'abord et par la suite aux mauvais traitements qui lui sont infligés. En règle générale, les femmes battues s'attendaient à ce que leur mariage réussisse, et ce peu importe si leurs parents formaient un ménage heureux ou malheureux, violent ou paisible. L'institution du mariage et de la famille est présentée comme un idéal à atteindre, même si la situation des femmes battues contredit clairement cette image. Il ne faut donc pas se surprendre si la femme victime de violence s'en prend d'abord à elle-même et se persuade que les coups cesseraient si elle était une meilleure épouse et une meilleure mère. Cette conviction est renforcée par le fait que, dans nombre de cas, les mauvais traitements sont assortis d'insultes. Celles-ci portent le plus souvent sur son rôle d'épouse et de mère: elle est laide, elle ne sait pas tenir sa maison, elle est une mère négligente ou incapable. Notre culture fait du mari le principal bénéficiaire du travail de la femme au foyer. Par conséquent, il faut s'attendre, si celui-ci critique les aptitudes de son épouse, à ce que cette dernière soit persuadée, du moins au début, qu'elle remplit mal son rôle. Si ces critiques s'accompagnent de sévices physiques, l'épouse perdra toute confiance en elle. Elle essaiera par tous les moyens de s'améliorer. Comme l'isolement est l'une des caractéristiques des femmes battues, elle ne se rendra pas compte à ce stade que son comportement a peu à faire avec la violence dont elle est victime et elle ira jusqu'à s'imaginer qu'elle est la seule dans son cas.

En outre, le fait que l'on considère la famille comme une institution privée empêche la femme de demander de l'aide ou les "gens de l'extérieur" (les professionnels) d'intervenir s'ils se rendent compte que l'intéressée a été battue. Il est manifeste qu'en respectant le caractère privé de la famille, nous condamnons les femmes battues à l'être indéfiniment. Nous devons nous demander de qui au juste nous cherchons à préserver l'intimité et dans quel but. En nous posant cette question, nous nous apercevons clairement qu'en traitant la famille comme une institution privée, nous ne faisons que protéger ceux qui en tiennent les rênes, c'est-à-dire les hommes. Nous ne faisons qu'éviter aux hommes les sanctions que leur mériterait leur comportement, lequel va jusqu'à l'abus de pouvoir et, de là, aux voies de fait, et laissons sans protection et sans soutien les femmes qui sont les victimes de cette violence.

Il ressort clairement des témoignages de femmes battues que les hommes qui ont recours à la violence s'en prennent au rôle de leur femme en tant

qu'épouse et mère et abusent du fait que la famille est une institution privée. De cette façon, ils veillent à ce que leur femme reste seule et sans appui. Comme nous le verrons lorsque nous étudierons le problème des rapports entre les institutions officielles et les femmes battues, ces idées sont également véhiculées par l'ensemble de la société.

La première institution vers laquelle la femme battue se tournera la plupart du temps, ce sont les services médicaux ou psychiatriques. La femme demandera souvent de l'aide sans révéler la cause de ses maux physiques ou psychologiques. Elle viendra simplement se faire soigner pour des blessures dont la gravité ne peut être ignorée, ou prétendra être déprimée ou angoissée, mais dans un cas comme dans l'autre, elle dissimulera toujours sa situation de femme battue. Les médecins ne cherchent généralement pas à savoir si la femme a été maltraitée et ne sont pas tenus de le faire devant la loi. D'ailleurs, ils préfèrent souvent ignorer le problème. En outre, la formation médicale qu'ils ont reçue porte sur le traitement de symptômes et non sur le diagnostic de leurs causes sociales. Sur le plan pratique, leur attitude incite les femmes battues à continuer à cacher leur situation. Elle renforce également leur sentiment de culpabilité, car on semble trouver normal que ce soit elles qui soient traitées ou admises dans des établissements hospitaliers ou psychiatriques.

On dispose actuellement de preuves établissant que cette attitude contribue de façon marquée à maintenir les femmes battues dans leur rôle de victimes. Une étude faite aux États-Unis démontre clairement que les problèmes psychologiques dont souffrent les femmes battues sont le <u>résultat</u> de mauvais traitements plutôt que la cause de ceux-ci. L'étude met en parallèle des cas de femmes battues et de femmes non battues en fonction d'une série de symptômes et d'entrevues psychiatriques. Avant que l'un d'eux ne soit victime de violence, il n'existait aucune distinction entre les deux groupes en ce qui a trait aux tentatives de suicide, à l'abus de drogues, à l'admission dans des services psychiatriques d'urgence, des établissements communautaires pour la santé mentale ou des hôpitaux psychiatriques, ou encore en ce qui a trait à leur classement dans des catégories psychosociales. Cependant, quand la violence physique devint un facteur, des écarts importants apparurent entre les deux groupes.

Malgré ces faits, les établissements psychiatriques continuent à traiter les femmes battues comme des cas pathologiques. Des infirmières psychiatriques oeuvrant dans une petite localité en Colombie-Britannique signalent que le chef du Service de psychiatrie ne déclare une femme guérie que lorsqu'elle cesse de parler des diverses options qui s'offrent à elle, comme la séparation ou le divorce, et cette situation est loin d'être un cas unique. En d'autres mots, les femmes sont déclarées "malades" lorsqu'elles cherchent à se sortir de la situation qui les avait à l'origine poussées à chercher de l'aide.

Les autres services médicaux ne répondent pas plus efficacement aux besoins de la femme battue. Les employés, lorsqu'ils soupçonnent qu'une femme a été battue, ne sont pas tenus de signaler la chose ou d'en discuter. D'autre part, les hôpitaux n'ont fixé aucune ligne de conduite en la matière, de sorte que, la plupart du temps, les constatations faites ne sont pas soigneusement consignées pour des suites éventuelles, comme ce devrait être le cas. Or, il existe déjà des précédents à cet égard, puisqu'un grand nombre d'hôpitaux ont établi une procédure à suivre dans les cas de viols. Lorsqu'une femme se présente au service d'urgence d'un hôpital, il y a de fortes chances qu'on soignera ses blessures et qu'on la renverra chez elle sans chercher à s'informer des raisons qui l'ont amenée là. On ne lui demandera pas si elle a été battue et on ne lui donnera aucun conseil, aucune indication qui pourrait lui être utile si elle était à nouveau victime de sévices. Par contre, on lui prescrira volontiers des calmants, qui ne feront qu'accroître le danger dans lequel elle se trouve. En effet, une femme qui est la cible d'actes de violence doit avant tout se tenir en alerte. Sa sécurité personnelle et celle de ses enfants sont en jeu, fait que la plupart des membres du corps médical semblent ignorer.

La réaction des médecins est particulièrement importante, car c'est souvent par eux que le cas de la femme battue émergera pour la première fois au grand jour. En effet, la gravité de ses blessures peut obliger la victime à voir un médecin et, comme elle croit au caractère confidentiel de la relation médecin-patient, elle n'aura pas peur de lui confier qu'elle a été battue, même si elle craint de l'admettre devant qui que ce soit d'autre. Enfin, comme les médecins sont souvent vus comme des "guérisseurs" du corps et de l'âme, c'est tout naturellement

vers eux qu'on se tournera pour obtenir de l'aide. Il est donc particulièrement révoltant d'apprendre que des médecins refusent de prendre la situation de la femme battue au sérieux ou ne sont pas suffisamment bien équipés pour reconnaître les causes et les symptômes de ses maux, car si elle est mal accueillie, la femme battue retournera à son enfer dans un état de désespoir encore plus grand.

Si une femme en arrive au stade où elle doit quitter son foyer pour échapper à ses tourments, ne serait-ce que temporairement, elle sera bien en mal de trouver un abri. En janvier 1980, quarante-cinq pour cent de la population canadienne vivaient dans des régions dépourvues de centres d'hébergement temporaire ou de refuges pour femmes battues. Par ailleurs, même là où il existe des établissements de ce genre, ceux-ci sont souvent bondés et doivent refuser plus de femmes et d'enfants qu'ils ne peuvent en accueillir. Ainsi, en 1979, le centre d'hébergement temporaire de Vancouver a accueilli 663 femmes et enfants et a dû en refuser 990 par manque d'espace. La même année, à Montréal, cinq centres d'hébergement ont chacun refusé une moyenne de 89 demandes d'hébergement. Par conséquent, même les femmes vivant en milieu urbain où, au moins, ce type d'établissements existe, n'ont qu'un choix très limité en fait de refuge. Quant aux femmes des régions plus isolées, aussi bien dire qu'elles n'ont nulle part où aller.

La femme qui se rend dans un centre d'hébergement temporaire y trouve avant tout la sécurité bien que, comme le souligne le personnel de ces établissements, il lui faille souvent plusieurs jours avant de se convaincre réellement qu'elle n'a plus rien à craindre. Elle trouve également au centre les renseignements pratiques sur les diverses possibilités qui s'offrent à elle et l'appui moral dont elle a besoin. Comme la plupart des femmes battues n'ont que très peu de contacts avec le monde extérieur, ce type de services devient l'une des fonctions essentielles du centre d'hébergement temporaire.

Toutefois, les centres d'hébergement temporaire font eux mêmes face à de nombreux problèmes, dont certains découlent du fait que l'on s'imagine qu'ils assurent des services d'assistance sociale plutôt qu'un service essentiel aux femmes et aux enfants. D'ailleurs, ce fait transparaît souvent dans le mode de financement de ces établissements. En effet, dans la plupart des cas, ce financement s'opère sur une base journalière par le truchement du ministère du

bien-être social de la province. Seules les femmes qui sont admissibles à recevoir des prestations du bien-être social verront leurs dépenses couvertes durant leur séjour dans un centre d'hébergement. Par conséquent, la femme qui dispose d'un revenu qui, tout en étant supérieur au plafond fixé dans la région pour l'admissibilité à l'assistance sociale, ne suffit cependant pas à couvrir ses frais de séjour dans un centre, ne sera probablement pas dirigée vers un établissement de ce genre. Le centre d'hébergement acceptera en général quand même d'accueillir l'intéressée, mais il s'en ressentira probablement sur le plan financier, puisqu'il ne peut pas survivre sans une source de revenu suffisante.

La situation du centre d'hébergement temporaire de Halifax illustre bien les difficultés auxquelles se heurtent ce type d'établissements lorsqu'ils cherchent à obtenir les crédits qui leur sont nécessaires. En l'occurrence, la province concernée, qui compte soixante municipalités, soutient que l'assistance sociale assurée au centre d'hébergement temporaire et financée sur une base journalière relève de la compétence des autorités municipales. Ainsi, lorsqu'une femme venant d'une région éloignée se rend dans un centre, le personnel de l'établissement doit communiquer avec la municipalité où son mari est domicilié pour savoir si elle est admissible à recevoir une aide. Si la municipalité refuse de payer, l'établissement se trouve devant l'alternative de renvoyer la femme d'où elle vient ou de lui donner asile sans espoir d'être indemnisé. Bien entendu, l'établissement optera pour la deuxième solution. Toutefois, cette décision le placera dans une situation financière précaire. Même s'il optait pour l'autre solution, la situation pourrait se retourner contre l'établissement. En effet, la réticence des municipalités à payer le prix des journées se traduit souvent par des places vacantes dans les centres. Certains critiques en profitent alors pour prétendre que les centres d'hébergement temporaire ne sont pas un service essentiel pour les femmes. Quoiqu'il en soit, il n'en reste pas moins que l'une des rares ressources dont disposent les femmes battues est sérieusement menacée.

L'insuffisance des ressources financières disponibles et les écarts dans les indemnités allouées aux divers centres, même lorsque ceux-ci se trouvent dans la même province ou territoire, constituent une autre source de difficultés. Ces indemnités allant, en effet, de 3,74 $ à 25,74 $ par jour, les centres sont souvent dans l'impossibilité de faire des plans à long terme, car leur revenu peut varier d'un

mois à l'autre. Ils ne disposent par ailleurs d'aucun crédit budgétaire pour effectuer les réparations ou les améliorations nécessaires, car l'argent qui leur est alloué à partir des fonds de l'assistance sociale est réservé aux dépenses d'entretien et d'hébergement des pensionnaires, et ils ne peuvent compter que sur très peu d'autres sources de financement.

Malgré les grandes difficultés auxquelles se heurtent celles qui en ont la charge, les centres d'hébergement continuent d'offrir aux malheureuses qui viennent y chercher refuge la sécurité, un soutien moral et les renseignements pratiques dont elles ont besoin. Toutefois, numériquement parlant, seule une minorité parmi les femmes battues se prévaut de ce service. Certaines femmes en effet tenteront de s'en sortir autrement, mais alors, combien d'autres seront prises au piège, parce qu'elles n'auront trouvé nulle part où aller.

Bien pis, les centres d'hébergement temporaire ne peuvent accueillir celles qui cherchent un asile que pour une période limitée. Le problème de trouver un endroit où aller après un séjour de quelques jours ou de quelques semaines dans un centre se posera donc très tôt. Quelques rares établissements offrent également aux femmes battues, à titre de solution à court terme, un logement provisoire. Par exemple, la Munroe House de Vancouver met à leur disposition des logements individuels où elles peuvent demeurer de trois à six mois après avoir quitté un centre d'hébergement temporaire. N'ayant plus à se préoccuper de trouver un logement à la mesure de leurs moyens financiers, elles peuvent pendant cette période se consacrer à leurs autres problèmes. Le personnel de la Munroe House assure également des services d'information et d'entraide pendant une plus longue période que ne peuvent se le permettre les centres d'hébergement temporaire. Toutefois, ces services de logement provisoire sont très rares. La Munroe House dispose de six unités de logement pouvant accueillir des femmes et leurs enfants; mais c'est le seul établissement de ce genre au Canada. Dans tout le pays, il n'existe que deux autres foyers communautaires offrant des services similaires (un à Calgary et un à Hamilton).

Tel qu'il est conçu, le système de bien-être social ne tient pas compte du fait que les femmes battues qui viennent chercher secours sont sans feu ni lieu. Et cela demeure vrai même si elles passent quelque temps dans un centre

d'hébergement, car la durée de séjour maximale y est généralement de trente jours et peut parfois être aussi brève que quatre ou cinq jours. La femme qui se voit obligée de quitter le foyer conjugal se trouve souvent dans la quasi impossibilité de le faire. Ainsi, pour présenter une demande de prestations à l'assistance sociale (en admettant qu'elle y soit admissible), elle doit donner l'adresse de son domicile. Mais comment peut-elle sans argent louer un appartement? Et encore, on présume que les allocations qu'elle recevra de l'assistance sociale ou le salaire que lui procurera un emploi peu rémunéré lui permettront de se trouver un domicile. Or, le loyer moyen d'un appartement de deux chambres à coucher à Vancouver s'élevait à 458 $ en février dernier, alors que le montant des prestations du bien-être social allait de 675 $ à 710 $ pour une femme ayant deux enfants à charge et de 540 $ à 595 $ pour celle n'ayant qu'un enfant. Les logements vacants sont rares dans la plupart des centres urbains, et ceux qui sont disponibles dans les petites villes ou dans les régions rurales répondent rarement aux besoins des mères, chefs de famille monoparentale. En outre, un grand nombre de propriétaires hésitent à louer à des mères seules, tout particulièrement si celles-ci vivent de l'assistance sociale. Il n'existe aucune loi qui protège les femmes contre la discrimination fondée sur la source de revenu ou le fait d'avoir des enfants à charge.

La femme battue n'a pas non plus accès aux logements subventionnés. Il y a en général de longues listes d'attente et, de plus, elle ne peut présenter de demande de logement pour elle et pour ses enfants tant qu'elle vit sous le toit conjugal. Là encore, on présume que l'intéressée possède un foyer et une source de revenu tant qu'elle cohabite avec son mari, sans se préoccuper des dangers auxquels elle est exposée. De plus, on ne tient pas compte du fait que la femme doit planifier son départ à l'avance et qu'une telle décision ne se prend pas du jour au lendemain. Plus nombreux seront les obstacles auxquels elle se heurtera dans sa quête d'un gîte pour elle et ses enfants, plus elle sera encline à abandonner la partie. Elle devra ainsi se résigner à supporter une situation où elle et ses enfants se trouvent physiquement en danger.

Si les femmes battues éprouvent tant de difficultés à se trouver un logement, c'est essentiellement à cause de l'insuffisance de leurs moyens financiers. Le rapport du Conseil national du bien-être social, La femme et la pauvreté, montre clairement que la moitié des familles monoparentales dont la mère assure

le soutien vivent en deçà du seuil de pauvreté. Les femmes séparées et divorcées reçoivent rarement les chèques destinés à couvrir les frais d'entretien des enfants ou les pensions alimentaires. De plus, il n'existe en général aucun mécanisme coercitif garantissant le paiement de ces subsides même lorsque les tribunaux l'auront ordonné. En effet, on a constaté qu'à peine les jugements prononcés, trente pour cent seulement des ex-époux se conforment aux obligations qui leur sont faites.

À cet égard, la situation des femmes battues ayant déserté le foyer conjugal est encore pire. En effet, comme c'est alors à la femme qu'il revient d'intenter les poursuites, le recours aux mesures coercitives s'avère souvent une entreprise à la fois difficile et dangereuse. Tout d'abord, l'intéressée ne peut probablement pas se permettre de dépenses supplémentaires, les frais de justice en l'occurrence. Ensuite, il est possible qu'elle ait dû quitter avec ses enfants la région où elle habitait pour s'éloigner autant que possible de son mari. Enfin, et là réside sans doute le principal problème, elle a peur d'entrer en contact avec ce dernier. En effet, un grand nombre des femmes battues qui quittent leurs foyers continuent pendant des mois et même des années d'être harcelées et, parfois, maltraitées par leurs maris. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner qu'elles ne veuillent pas leur donner une occasion de les revoir et, encore moins, un motif de vengeance.

Pendant qu'elle lutte pour s'en sortir, la femme battue constate sans doute l'incapacité du système judiciaire à assurer sa protection. Il est important de noter qu'il existe actuellement des lois qui devraient protéger la femme victime d'une agression, si elles étaient appliquées convenablement. Malheureusement, ces lois sont rarement appliquées de façon équitable. En effet, la façon dont la loi est appliquée donne à croire que la violence dont sont victimes les femmes battues n'est pas une forme d'agression aussi grave que les autres. Une affaire venue récemment devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique illustre bien cet état de choses. En l'occurrence, un homme, accusé d'avoir assassiné sa femme de façon très brutale, fut mis en liberté sous caution pendant la durée du procès. Le juge était arrivé à cette décision en se disant qu'après tout le prévenu était <u>seulement</u> accusé d'avoir tué sa femme et que, comme cette dernière était déjà morte, il ne représentait maintenant plus aucun danger pour la société et pouvait

par conséquent être remis en liberté. Un exemple plus courant, mais tout aussi révélateur, est le fait que la plupart des plaintes déposées par des femmes battues sont entendues devant un tribunal de la famille plutôt que devant un tribunal criminel.

Par ailleurs, il est bien connu que dans les incidents domestiques, la police, lorsqu'elle est appelée sur les lieux, prend rarement les choses au sérieux. Pour commencer, les autorités ont fréquemment pour ligne de conduite, implicite ou explicite, d'ignorer ce qu'on baptise communément de "scènes de ménage". En agissant ainsi, elles passent outre à une fonction fondamentale de la loi, celle d'assurer la protection de l'individu. La politique de non-intervention que pratique la police prouve qu'en fait les femmes battues (et leurs agresseurs) ne sont visés par aucun texte de loi précis. Récemment, des Newyorkaises, qui avaient intenté une action collective contre les services de police locaux auxquels elles reprochaient de ne pas avoir donné suite à des plaintes émanant de femmes battues, viennent d'obtenir gain de cause. Elles ont tout simplement plaidé que la police n'assurait pas aux femmes battues la protection que leur garantit la loi. Grâce à leur intervention, de nouvelles directives obligent maintenant la police à donner suite à toutes les plaintes qui lui parviennent sur des cas de violence familiale. Malheureusement, jusqu'ici, c'est le seul précédent établi en Amérique du Nord.

Même lorsque la police accepte de se rendre sur les lieux, il est rare que l'homme soit arrêté ou inculpé. Et s'il arrive que l'agression ne soit que la dernière d'une longue série d'actes de violence, les policiers sont rarement au courant des incidents précédents susceptibles de les inciter à sévir de façon plus sérieuse. En effet, les postes de police ne conservent pas dans leurs archives de copies d'injonctions, d'ordonnances de séparation de corps ou d'actes d'accusation antérieurs émanant de tribunaux de la famille. La police procède parfois à des arrestations, mais en l'occurrence, la décision est laissée à son entière discrétion. Dans la plupart des cas, les policiers se contenteront plutôt de rétablir le calme, en traitant l'incident comme une querelle conjugale qui a été trop loin. Cette attitude fait de nouveau sentir à la femme le peu de cas que l'on fait de sa sécurité personnelle et incite par la même occasion l'agresseur à croire que sa conduite n'est pas vraiment répréhensible puisque la loi n'intervient pas.

Dans certains cas, on informera la victime qu'elle a le droit de porter plainte, mais même cette dernière démarche s'avère souvent difficile ou impossible. En effet, les autorités judiciaires imposent parfois une période de "réflexion" obligatoire - souvent de 48 heures - avant d'accepter d'être saisies d'une affaire de ce genre. De plus, il arrive qu'on induise la victime en erreur en lui disant, par exemple, qu'il lui faut produire un témoin, des photographies ou une attestation médicale pour que sa plainte soit acceptée. Bien entendu, c'est faux, mais il est peu probable que la femme ait vraiment la possibilité de s'informer de ses droits. Citons, à titre d'exemple, un cas extrême qui illustre la réticence avec laquelle la justice se résout à accepter les plaintes de femmes battues, une affaire qui s'est produite il y a quelques années à Prince Rupert (Colombie-Britannique) et qui mettait en cause une femme devenue quadraplégique à la suite des brutalités qu'elle avait subies. Tout d'abord, il avait fallu plusieurs mois avant que l'inculpation de l'agresseur fût prononcée et encore la mesure ne fut prise qu'après que les femmes de la localité eurent décidé d'intervenir énergiquement pour appuyer la plaignante. Mais le plus triste de l'histoire, c'est que cette femme est condamnée à une chaise roulante pour le reste de ses jours et que son agresseur s'est en tiré avec une peine d'emprisonnement d'un an et demi, dont il n'a d'ailleurs purgé qu'une partie.

Mais là ne s'arrêtent pas les problèmes des femmes battues, car elles doivent également s'accomoder de la conduite à proprement parler inqualifiable des avocats à leur égard. En effet, à quelques exceptions près, ces derniers ne tiennent pas leurs clientes au courant du déroulement de leur affaire et procèdent souvent avec une effroyable lenteur. Ce problème qui est une source d'embarras pour la majorité des femmes devient une source de graves difficultés pour leurs soeurs battues. Et, bien entendu, la plus grave de ces difficultés tient dans le fait que leur sécurité personnelle et celle de leurs enfants sont en jeu. Il est donc capital d'agir promptement.

Un avocat spécialisé dans le droit de la famille cite le cas d'une mère de six enfants qui s'est présentée à son cabinet pour obtenir l'aide qu'elle n'avait pu trouver auprès d'un confrère auquel elle s'était adressée deux mois auparavant. Ce dernier n'avait en effet pas donné signe de vie depuis. Le second avocat ayant demandé au premier de lui transmettre le dossier de la plaignante, il put constater

que celui-ci ne contenait que la première déclaration de la cliente. Le document faisait état des blessures graves infligées à la femme et aux enfants et mentionnait le médecin de famille comme témoin. La plaignante, en quittant le foyer conjugal, n'avait pu emporter avec elle aucun des effets personnels dont elle et ses enfants avaient besoin et elle vivait avec ces derniers dans un appartement d'une chambre à coucher. De son côté, le mari continuait d'occuper la maison familiale de cinq chambres à coucher. Si le premier avocat avait pris sa cliente au sérieux, il aurait pu en moins d'un jour lui obtenir une injonction, la garde temporaire des enfants et la possession exclusive de la maison, au lieu de quoi il n'avait rien fait en deux mois. Loin d'être exceptionnel, ce type de comportement est malheureusement très répandu chez les avocats.

Ainsi, non seulement le système judiciaire n'offre aucune garantie adéquate de protection à la femme battue par le biais des tribunaux et des services de police, mais il faut encore que ceux qui ont charge de la représenter et de la défendre le fassent avec lenteur et inefficacité. Cette situation s'explique de plusieurs façons. Tout d'abord, l'assistance judiciaire ne couvre pas entièrement dans ce genre de cas les honoraires de l'avocat, de sorte que ce dernier est porté à s'en désintéresser. En outre, les facultés de droit ne préparent aucunement les avocats à s'occuper de ce type d'affaires. Enfin, un grand nombre de ces derniers partagent les croyances populaires au sujet des femmes battues et, par conséquent, ne croient pas ce qu'elles leur rapportent ou accueillent leurs déclarations avec une bonne dose de scepticisme.

Le dernier type d'aide auquel les femmes battues peuvent recourir dans certaines régions, c'est les services d'entraide qui fonctionnent indépendamment des centres d'hébergement temporaire (mais habituellement en liaison avec eux). Mentionnons, entre autres, le Battered Women's Support Services de Vancouver et le Support Services for Assaulted Women de Toronto. L'une des principales fonctions de ces deux organismes consiste à mettre sur pied des réseaux d'entraide qui portent secours aux femmes battues, que celles-ci aient ou non quitté le foyer conjugal. Celles qui en font partie expliquent qu'elles se mettent en rapport avec les victimes pour les tirer de leur isolement, leur apporter un soutien moral et leur fournir des renseignements pratiques qui les aideront à examiner les options qui s'offrent à elles.

Ces organismes jouent également un rôle éducatif en organisant des ateliers et des colloques à l'intention des membres des corps professionnels concernés, des organisations féminines et du grand public. Il va sans dire qu'il conviendrait d'élargir considérablement cette action si l'on veut voir les institutions modifier réellement leur attitude face au phénomène des femmes battues. Toutefois, à l'instar des foyers d'hébergement temporaire, les organisations assurant ces services éducatifs et d'entraide ne peuvent compter que sur une aide financière insuffisante et irrégulière. Or, pour élargir leur action et en accroître l'efficacité, il leur faut disposer de moyens financiers adéquats (et sûrs).

L'image qui ressort des témoignages des femmes battues illustre clairement la complexité et l'étendue de leurs problèmes, lesquels touchent pratiquement tous les secteurs de notre société. Il n'y a pas de solution miracle, mais il est cependant possible de cerner les difficultés et les obstacles et d'avancer des plans d'action susceptibles de garantir aux victimes de la violence une protection et un appui véritables. Nous exposerons plus loin une série de mesures que le gouvernement fédéral pourrait prendre pour remédier à l'état de choses actuel. Nous croyons qu'il importe également de mentionner tout au moins certains secteurs qui ne relèvent pas directement de la compétence fédérale. En effet, nous espérons que les mesures adoptées par le gouvernement fédéral influeront directement ou indirectement sur la politique future des autres institutions et ordres de gouvernement. Nous croyons que le présent comité ne doit pas restreindre son action sous prétexte que certains secteurs ne sont pas de son ressort. Le gouvernement fédéral se doit de donner l'exemple en prenant les mesures nécessaires pour résoudre ce qui est devenu, sans l'ombre d'un doute, un problème national majeur.

Par conséquent, avant d'aborder les secteurs qui relèvent directement du gouvernement fédéral, nous nous pencherons brièvement sur les mesures de portée plus générale qu'il conviendrait de prendre. Ainsi, sur le plan médical, on devrait formuler et faire appliquer dans les hôpitaux une ligne de conduite uniforme pour ce qui est des cas de femmes battues. Cette ligne de conduite comporterait certaines formalités, notamment l'établissement d'un dossier médical et d'autres formules normalisées où seraient consignées en détail les constatations faites à la suite de l'agression. Ce ne serait pas la première fois qu'on introduirait

ce genre de procédure, puisque les hôpitaux usent déjà d'une approche similaire dans le cas des victimes de viols et d'agressions sexuelles. Les hôpitaux devraient également être tenus de signaler tous les cas d'agressions commises sur des femmes dont ils ont connaissance. D'ailleurs, certaines provinces imposent déjà cette obligation lorsqu'il s'agit d'enfants maltraités.

On devrait réviser le mode de financement des centres d'hébergement temporaire afin de mieux tenir compte des dépenses de fonctionnement de ces établissements, de même que les besoins de la collectivité. Ainsi, puisqu'il est possible de faire une estimation du nombre optimal de lits d'hôpitaux requis pour un segment donné de la population, rien n'empêche que l'on procède de la même façon en ce qui concerne la capacité d'accueil de centres d'hébergement temporaire. À partir des estimations obtenues, on pourrait alors accorder à ces établissements une subvention globale plutôt qu'une indemnisation calculée, selon la formule actuelle, d'après un barême journalier. De plus, le lieu de résidence de l'époux de la victime ne devrait pas entrer en ligne de compte dans le versement de l'indemnité payée au centre d'hébergement. Toutes les femmes devraient avoir accès aux services offerts quelle que soit la municipalité ou la province où leur époux est domicilié.

Sur le plan de l'assistance sociale en général, le taux des prestations devrait augmenté pour au moins refléter le strict minimum dont les femmes et leurs enfants ont besoin en matière de logement, de nourriture, d'habillement et de frais généraux d'entretien. En outre, les femmes devraient être déchargées de la tâche de rappeler leur mari à l'ordre lorsque celui-ci ne remplit pas ses obligations en ce qui concerne les frais d'entretien des enfants et la pension alimentaire.

Sur le plan juridique, on devrait introduire des changements dans la façon dont la police et les tribunaux appliquent la loi pour faire en sorte que celle-ci remplisse ce que nous pensons être son objet premier: protéger l'individu contre tout acte de violence physique. On devrait relever les honoraires versés au titre de l'assistance judiciaire afin de veiller à ce que les avocats assurent les services voulus aux femmes en général, et tout particulièrement aux femmes battues. On devrait réviser les programmes d'enseignement dans les facultés de droit afin que les étudiants soient au fait des besoins des femmes battues et sachent comment y répondre.

De toute évidence, les réformes nécessaires pour remédier au problème de la femme battue sont aussi importantes que variées. Beaucoup d'entre elles ne relèvent pas directement du gouvernement fédéral, tandis que d'autres ne peuvent être introduites que par le biais d'une action concertée des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et, parfois, municipaux. Toutefois, le gouvernement fédéral pourrait d'ores et déjà prendre un certain nombre d'initiatives qui pourraient servir d'amorce à l'établissement d'un mécanisme permettant d'apporter aux femmes battues la protection et le soutien dont elles ont besoin. Nous aborderons ces mesures sous trois grandes rubriques: le financement, les champs de compétence et les questions d'ordre législatif, la police.

1. Le financement: Les principaux organismes qui viennent en aide aux femmes battues sont les centres d'hébergement temporaire et les associations féminines dont l'action se situe aux niveaux de l'entraide, de la représentation et de l'information du public. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces organismes sont presque toujours sous-financés et peuvent rarement compter sur une source de financement sûre.

Nous ne saurions trop insister sur l'importance capitale que revêtent les services que les centres d'hébergement temporaire assurent aux femmes battues. Ces établissements sont d'abord et avant tout un outil de protection fondamental pour les femmes. Ils leur offrent un lieu sûr où elles peuvent échapper au climat de violence, qui règne au foyer, mettant parfois leur vie en péril. En outre, ils leur fournissent des renseignements concrets sur les options qui s'offrent à elles et leur assurent l'appui moral nécessaire pour les tirer de leur isolement. Il est tragique de penser que beaucoup de femmes ne peuvent avoir accès à ces établissements et que certaines d'entre elles ne sont même pas au courant de leur existence. Il faut donc multiplier les centres d'hébergement temporaire. Il faut aussi, lorsqu'on considère le financement des services destinés aux femmes battues, s'efforcer d'accroître les aides financières qui leur sont octroyées et mettre au point une formule de financement adaptée aux besoins de diverses collectivités.

On doit également assurer un meilleur appui financier aux autres services destinés aux femmes battues. Il est important de reconnaître que les femmes qui dirigent les centres d'hébergement temporaire et les services connexes

d'entraide, de représentation et de recherche sont les mieux placées pour répondre aux besoins des femmes battues. Il convient donc d'assurer à leurs organismes les fonds qui leur sont nécessaires pour poursuivre leur activité. De même, il importe d'assurer le financement des programmes de sensibilisation. En effet, ce sont les femmes oeuvrant au sein de la collectivité qui sont les plus aptes à établir et à mener à bien les programmes de sensibilisation susceptibles d'entraîner une réforme des institutions avec lesquelles les femmes battues sont appelées à entrer en contact.

L'une des mesures que le gouvernement fédéral pourrait ainsi prendre consisterait à créer un fonds spécial destiné aux centres d'hébergement temporaire et aux organismes connexes pour leur permettre de poursuivre et d'élargir leur action. Nous suggérons que les aides financières accordées à partir de ce fonds servent à:

a. Financer la création de centres d'hébergement temporaire (y compris de services de logement provisoire), tout particulièrement dans les régions où il n'existe actuellement aucun établissement de ce genre. Les subventions ainsi versées devraient être suffisamment élevées pour couvrir, le cas échéant, les frais d'immobilisation (par exemple, pour rénover un immeuble déjà existant), les charges salariales et les frais liés aux campagnes d'information et de sensibilisation menées dans la région. Les groupes qui jugent nécessaire la création d'un centre d'hébergement temporaire dans leur communauté peuvent, s'il leur est impossible de recueillir les fonds nécessaires auprès de sources de financement locales, demander des subventions qui leur permettraient d'ouvrir l'établissement et de susciter un plus large mouvement de soutien à leur action au sein de la population locale. Ces subventions de démarrage constitueraient une première étape dans l'uniformisation des possibilités d'accès aux centres d'hébergement temporaire.

b. Établir dans les centres d'hébergement temporaire des programmes complémentaires dont le financement n'est pas couvert par les allocations d'hébergement et d'entretien versées par les ministères du bien-être social. Ces programmes pourraient servir à sensibiliser les

organismes locaux et la collectivité, à fournir des services de représentation, à offrir des programmes spéciaux pour les enfants, etc.

c. Financer les programmes mis au point par les associations féminines pour assurer des services d'entraide, de représentation, de sensibilisation et de recherche axés sur les besoins des femmes battues. Des programmes de ce genre existent déjà dans certains secteurs où ils servent à remédier aux carences des services qui sont actuellement fournis, notamment dans les centres d'hébergement temporaire. En effet, bien qu'ils se tirent admirablement d'affaire dans tous ces domaines, les centres d'hébergement temporaire se plaignent souvent de ne pas avoir le temps et les ressources nécessaires pour élargir leur action dans d'autres secteurs, parce qu'ils doivent avant tout se consacrer aux services directs qu'ils offrent aux femmes qu'ils accueillent. Par conséquent, ces programmes viendraient compléter ceux déjà offerts dans les centres d'hébergement temporaire.

Nous estimons, en outre, que les aides financières accordées à partir de ce fonds devraient porter sur une période suffisamment longue pour permettre de planifier et de coordonner les programmes. Nous suggérons donc de financer chaque programme sur une base de trois ans. En effet, les femmes qui travaillent dans ce secteur se plaignent souvent de l'instabilité du financement et des retards dans le traitement des demandes de subvention.

Nous sommes conscients, du fait qu'elle vise avant tout à financer l'établissement des centres d'hébergement temporaire et les programmes complémentaires qui s'y rattachent, que la création d'un fonds de ce genre ne constitue que la première étape d'une uniformisation des conditions d'accès aux services offerts dans ce secteur. Nous avons recommandé, en 1980, que la Direction des services sociaux de Santé et Bien-être Canada effectue une étude de faisabilité pour déterminer si le Régime d'assistance publique du Canada pouvait assurer un financement adéquat des centres d'hébergement temporaire et des autres services destinés aux femmes battues et nous estimons toujours que cette étude devrait être entreprise. Toutefois, la planification et la mise en oeuvre d'un remaniement fondamental des structures financières des centres d'hébergement temporaire

prendraient, bien entendu, un temps considérable. Or, c'est maintenant qu'il faut agir. Par conséquent, la solution que nous proposons permettrait d'atténuer à court terme les problèmes et les écarts les plus flagrants et donnerait le temps d'étudier d'autres mécanismes de financement.

2. Les champs de compétence et les questions d'ordre législatif : Pour ce qui est des champs de compétence et des questions d'ordre législatif, on devrait s'attarder sur trois secteurs particuliers relevant de la compétence fédérale, à savoir: les conditions de résidence en ce qui concerne l'accès aux services sociaux, la législation sur le divorce et la possibilité d'inclure dans le régime fiscal des dispositions pour assurer le paiement des pensions alimentaires et des frais d'entretien ordonnés par les tribunaux.

Le fait que les gouvernements provinciaux et territoriaux aient la faculté d'assujettir l'accès aux services sociaux à certaines conditions, notamment en ce qui a trait à la résidence, a des répercussions sérieuses pour les femmes battues. En effet, ces dernières se voient contraintes de s'exiler dans une autre région pour s'éloigner de leur mari et ainsi se mettre elles-mêmes et leurs enfants hors de son atteinte. De même, elles peuvent décider de s'établir dans une région où elles savent pouvoir compter davantage sur l'appui de leurs familles ou de leurs amis. Il n'est effectivement pas rare que les femmes se retrouvent après leur mariage dans des petites localités isolées où elles sont à peu près coupées du monde. Nous avons déjà mentionné l'exemple de la Nouvelle-Écosse où les exigences en matière de résidence empêchent souvent les femmes vivant dans certains secteurs d'avoir accès aux centres d'hébergement temporaire. Au lieu d'élever des obstacles encore plus grands, nous devrions nous efforcer de veiller à ce qu'aucune femme ne soit forcée de vivre dans un climat de violence parce qu'on la prive de services sociaux.

Au risque de nous répéter, il importe de reconnaître que la femme qui quitte son mari parce que celui-ci la bat se retrouve sans domicile. En lui refusant notre protection et notre aide, à cause du lieu de résidence de son mari, nous la condamnons à supporter une situation qui met sa vie et celle de ses enfants en danger. Nous estimons que le gouvernement fédéral devrait dans le cadre des négociations futures sur la constitution insister pour que les services sociaux

soient accessibles à tous sans l'imposition de préalables en matière de résidence. De plus, toutes les négociations futures touchant les transferts fiscaux aux provinces au titre de ces services devraient refléter ce même principe.

L'adoption de la proposition préconisant que la compétence en matière de divorce soit transférée aux provinces poserait un grave problème pour les femmes battues. Il est vrai que l'application des lois fédérales pertinentes manque déjà de cohérence, mais il suffit alors de prendre des mesures pour systématiser et améliorer l'observation des ordonnances judiciaires émises en vertu de ces textes. En effet, nous savons déjà que l'application de la législation sur la famille dans les secteurs qui relèvent des provinces et territoires pose encore plus de problèmes.

Il va sans dire que les écarts dans les conditions d'application de la loi d'une province ou territoire à l'autre crée des difficultés pour un grand nombre de femmes, mais la situation s'aggrave dans les cas des femmes battues. En effet, il arrive souvent que le désir de vengeance peut faire oublier tout respect des lois au mari violent qui veut exercer des représailles contre sa femme. Or, nous savons qu'en ne réprimant pas sévèrement les infractions à la loi, nous encourageons ceux qui les commettent à continuer dans cette voie. Nous devons donc veiller à ce que les mesures visant à faire respecter les ordonnances des tribunaux soient aussi strictes et aussi efficaces que possible.

Par conséquent, les questions de divorce et les ordonnances judiciaires correspondantes devraient demeurer dans le champ de compétence du gouvernement fédéral, sauf dans le cas du Québec. En effet, cette dernière province, à cause des us et coutumes qui lui sont propres, applique un code civil qui aborde la question du divorce de façon différente. À cet égard, nous tenons à souligner ici que les approches différentes, observées dans les provinces et territoires qui suivent la Common Law et au Québec, traduisent la façon dont les femmes envisagent les problèmes soulevés. Nous croyons donc que les deux façons de voir les choses doivent être respectées au moment de délimiter les attributions en matière du droit de la famille, car elles sont le fruit de l'expérience vécue des femmes dans leurs rapports avec les institutions juridiques.

La dernière question relative aux aspects juridiques et au champ de compétence touche le respect des ordonnances visant le versement de pensions

alimentaires et de frais d'entretien. Il est manifeste qu'aucune des méthodes conçues jusqu'à maintenant n'a réussi à assurer le respect de ces ordonnances. Il apparaît donc clairement que l'on devrait allier des mesures coercitives efficaces à un système qui soit pratiquement universel et qui comporte déjà un mécanisme solide pour faire respecter la loi. Nous pensons qu'une révision du régime fiscal actuel constituerait une solution du problème. En effet, la pension alimentaire et les frais d'entretien prescrits par les tribunaux pourraient être versés directement à la femme à partir d'un fonds établi à cette fin. Ces versements qui seraient perçus auprès du mari dans le cadre du régime fiscal seraient alors virés au fonds en question. Ce ne serait donc plus à la femme de veiller à ce que les paiements soient effectués. Non seulement les ordonnances des tribunaux seraient mieux respectées, mais la femme battue n'aurait plus à remplir la tâche terrifiante de rappeler son mari à l'ordre quand il néglige ses obligations.

Ce n'est pas la première fois que l'on cherche à insérer dans le régime fiscal des éléments qui ne relèvent pas, à proprement parler, de la fiscalité. Citons, à titre d'exemples les plus évidents, les contributions au Régime de pensions de retraite du Canada et au régime d'assurance-chômage et, également, les abattements d'impôts pour les dons versés à un parti politique. Pourquoi alors ne pourrions-nous pas intégrer dans le régime fiscal actuel le paiement des pensions alimentaires et des frais d'entretien ? Nous estimons donc que le gouvernement fédéral devrait souscrire à l'idée d'intégrer le recouvrement des frais d'entretien et de la pension alimentaire dans le régime fiscal et entreprendre immédiatement une étude pour déterminer le type de mécanismes à mettre en place pour lui donner un contenu concret.

3. La police: Les femmes qui travaillent dans les centres d'hébergement temporaire et dans les autres organismes féminins d'entraide font observer que l'attitude de la police vis-à-vis du problème de la femme battue varie énormément. Dans certaines régions, les policiers s'acquittent fort bien de leurs responsabilités et sont suffisamment bien informés sur les ressources disponibles pour prêter efficacement secours aux femmes qui s'adressent à eux. Par contre, dans d'autres régions, leur attitude est tout simplement lamentable. Il arrive parfois que dans la même collectivité, on note des écarts importants dans la façon dont chaque policier réagit à ce genre d'incidents. Cet état de choses n'a rien de

surprenant et reflète sans doute la diversité des réactions notées parmi la population en général. Toutefois, le fait que l'attitude de la police devant le problème des femmes battues soit aussi aléatoire ne garantit pas aux victimes de la violence une protection adéquate.

Comme la Gendarmerie royale du Canada relève du gouvernement fédéral et comme elle est chargée du maintien de l'ordre dans les provinces et territoires n'ayant pas leurs propres services de police, il y a, de toute évidence, un certain nombre de mesures que les autorités responsables pourraient prendre pour réprimer plus efficacement les brutalités commises contre les femmes. Ainsi, dans le cadre des programmes de formation de la G.R.C., on devrait s'attacher à mieux informer les stagiaires sur le problème et à mieux les préparer à y faire face. Plus spécifiquement, on devrait donner aux stagiaires un aperçu général sur ce type d'agressions en se situant dans la perspective des femmes qui en sont victimes, les informer du rôle que jouent les centres d'hébergement temporaire et les services connexes à cet égard et leur signaler les options qui s'offrent aux femmes battues sur le plan juridique. Il ressort clairement des entretiens que nous avons pu avoir avec certains policiers, que ces derniers ne sont pas au fait de la situation et que cette lacune provient tout simplement des carences dans les programmes de formation qu'ils ont suivis.

Dans certaines communautés, c'est la nature transitoire des services de police qui pose un problème. En effet, il semble que les affectations de personnel y soient de plus courte durée qu'ailleurs, de sorte que les taux de roulement élevés rendent extrêmement difficile la tâche d'établir une liaison continue avec la police. Les communautés sont mieux servies quand l'effectif de la police locale demeure relativement stable. Nous préconisons donc une révision des méthodes d'affectation de détachements locaux dans le but de stabiliser l'effectif des forces policières qui connaissent un taux de roulement élevé.

En conclusion, nous aimerions souligner que les mesures énoncées dans le présent document ne constituent que le premier pas vers la résolution des problèmes auxquels font face les femmes battues. Toutefois, nous estimons que toutes les propositions faites sont réalistes et que des démarches devraient être entreprises immédiatement pour les mettres en application. En bref, nous proposons:

1. Que le gouvernement fédéral crée un fonds qui permettrait aux centres d'hébergement temporaire et aux organismes qui viennent en aide aux femmes battues de poursuivre et d'élargir leur action. Ce fonds servirait à financer la création de centres d'hébergement temporaire et la mise en place dans les centres de services complémentaires ainsi qu'à favoriser la mise en oeuvre des programmes établis par les organismes féminins pour répondre aux besoins des femmes battues. Une fois ce fonds créé, on devrait travailler à la mise au point d'un autre mécanisme de financement à l'intention des centres d'hébergement temporaire et des organismes assimilés afin que ceux-ci puissent disposer de sources de financement efficaces et sûres.

2. a) Que le gouvernement fédéral adopte comme position dans les négociations sur la constitution et les transferts fiscaux ou les programmes à frais partagés l'abolition de toute exigence en matière de résidence en ce qui a trait à l'accès aux services sociaux.

   b) Que les questions de divorce et les ordonnances judiciaires correspondantes demeurent sous la compétence du gouvernement fédéral, sauf dans le cas du Québec.

   c) Que le gouvernement fédéral accepte l'idée d'intégrer le recouvrement des frais d'entretien et des pensions alimentaires dans le régime fiscal et entreprenne immédiatement une étude pour déterminer la nature des dispositions à prendre pour mettre cette mesure en pratique.

3. a) Qu'un programme éducatif et d'information portant sur le problème des femmes battues soit incorporé aux stages de formation de la G.R.C.

   b) Que les modalités d'affectation des détachements locaux de la G.R.C. soient révisées afin de stabiliser l'effectif des forces policières dans les collectivités qui connaissent un taux de roulement élevé.

Nous avons mis l'accent sur ces secteurs non seulement parce qu'ils relèvent implicitement de la compétence fédérale, mais également parce que nous estimons que nos propositions sont pratiques et peuvent être appliquées à très

court terme. Les obstacles auxquels se heurtent les femmes battues sont nombreux et complexes, et il serait naïf de croire qu'on peut les résoudre du jour au lendemain. Après tout, le problème des femmes battues ne date pas d'hier. Au cours des dernières années, certains ont élevé la voix pour exprimer leur inquiétude à ce sujet mais leurs cris d'alarme n'ont malheureusement été suivis d'aucune mesure concrète. Votre comité a la possibilité et le devoir de secouer l'inertie de la population. En prêtant l'oreille à des interventions comme la nôtre, vous levez le voile sur une question trop longtemps ignorée. En mettant en oeuvre les changements que nous vous proposons aujourd'hui, vous pouvez faire un geste concret pour aider et protéger les femmes battues. Cette initiative essentielle et si longtemps attendue, nous vous conjurons de la prendre et, ainsi, de passer enfin à l'action.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier ici Jan Barnsley du Vancouver Women's Research Centre et les femmes travaillant dans les centres d'hébergement temporaire et les autres organismes qui viennent en aide aux femmes battues de nous avoir fourni les renseignements et les témoignages complémentaires qui nous ont permis de préparer le présent mémoire.

SOURCES

Barnsley, Jan, et al. Battered and Blamed : A Report on wife assault from the perspective of battered women. Women's Research Centre (Vancouver). 1980.

Barnsley, Jan, et al. A Review of Munroe House - second stage housing for battered women. Women's Research Centre (Vancouver). 1980.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme. Compilation des recommandations faites sur les femmes battues par les groupes de femmes canadiens. 1980.

Dobash, R. Emerson et Russell Dobash. Violence Against Wives. The Free Press (New York). 1979.

Doerr, Audrey et Micheline Carrier (éds). Les femmes et la constitution. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (Ottawa). 1981.

Downey, Joanne et Jane Howell. Wife Battering : A review and preliminary inquiry into local needs, incidence and resources. United Way of the Lower Mainland Vancouver). 1976.

Fleming, Jennifer Baker. Stopping Wife Abuse : A Guide to the Emotional, Psychological and Legal Implications for the Abused Woman and Those Helping Her. Anchor Press (Garden City). 1979.

Fréchette, Danièle, et al. Rapport de la région du Montréal métropolitain. Groupe de recherche sur la violence faite aux femmes (Montréal). 1980.

Grenier, Diane, et al. Les femmes victimes de violence en milieu conjugal se racontent. Groupe de recherche sur la violence faite aux femmes (Montréal). 1980.

Hanmer, Jalna. "Community action, women's aid and the women's movement" dans Marjone Mayo (éd.). Women in the Community. Routledge and Kegan Paul (London). 1977.

Lewis, Debra J. "Medical services and battered women". Battered Women's Support Services (Vancouver). 1981.

Lewis, Debra J. "Misoginy, violence and social control". Document non publié.

MacLeod, Flora (éd.) Report of the Task Force on Family Violence. United Way of the Lower Mainland (Vancouver). 1979.

MacLeod, Linda. La femme battue au Canada : un cercle vicieux. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (Ottawa). 1980.

"One-third of renters pay more than is reasonable". Vancouver Sun. 19 février 1981.

Support Services for Assaulted Women. Wife Battering in Canada : A Fact Sheet. SSAW (Toronto).

Stark, Evan, et al. "Medicine and Patriarchal Violence : The Social Construction of a 'Private' Event". International Journal of Health Services, vol. 9, nº 3. 1979.

Valcourt Diane, et al. Les femmes en maisons d'accueil au Québec. Groupe de recherche sur la violence faite aux femmes (Montréal). 1980.

Walker, Gillian. "Pilot Project for a Women's Support Group Programme", annexe III. Report of the Task Force on Family Violence. United Way of the Lower Mainland (Vancouver). 1979.